
Estado y desarrollo

Jorge Narro Monroy*



Desde el sexenio de Lázaro Cárdenas (1934-1940) hasta el de José López Portillo (1976-1982) prácticamente nadie impugnó en México la omnipresencia del estado en la vida social. Regía los destinos de la economía, decidía en materia de educación y cultura, y a través de su particular relación con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus gobiernos controlaba la política. El crecimiento sostenido y la paz pública le garantizaban su legitimidad.

Con la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia en 1982 y, sobre todo, con las exigencias de ajuste estructural por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI), cambian las cosas. Se empieza a hablar de la “obesidad” e ineficiencia del estado, el control del déficit público y de la inflación se vuelven obsesión, el desarrollo se identifica con el crecimiento económico. Años después, a raíz de la crisis de 1994 y 1995, el mercado (o, mejor, los mercados) acabará desplazándolo al rincón de los utensilios de limpieza: necesarios pero desagradables.

En pocos años pasamos del estado benefactor al estado proveedor de infraestructura y seguridad. Y en otros países —algunos, no todos—, de éste al estado “de la tercera vía”. De Roosevelt (1933-1945) a Reagan (1984-1992) y Clinton (1992), en Estados Unidos. De Lloyd George (1916-1922) a Thatcher (1979-1990) y Blair (1997), en Inglaterra.¹

En este trabajo recogeremos tres opiniones sobre el estado: la de Rostow, quien lo mira con ojos de historiador del crecimiento económico y allí, en la historia, advierte su indispensable contribución; la de Friedman y Hayek, quienes pugnan por el estado mínimo, el único que no resta al

individuo “libertad para elegir”, y finalmente, la de Giddens, Przeworsky y Castells, firmes creyentes en un estado reconstruido.

Una perspectiva histórica: Rostow

En debate con Karl Marx, el norteamericano Walt Whitman Rostow corta el hilo del tiempo en cinco tramos: la sociedad tradicional, las condiciones previas al impulso inicial, el impulso inicial, la marcha hacia la madurez y la era del alto consumo en masa. Su propósito: leer la historia desde una perspectiva distinta a la del autor de *El capital*; una perspectiva que, sobre todo, tome en cuenta los factores no económicos del crecimiento.² Y una en la que la tecnología, y no la lucha de clases, constituya la palanca.

Sinteticemos las cinco etapas del crecimiento económico señaladas por Rostow, para luego mencionar el papel que el autor asigna al estado en ellas.³ Pero antes evidenciamos los supuestos fundamentales del autor. Primero, infiere las etapas a partir del desarrollo de las economías más poderosas; segundo, las considera (*de facto*) necesariamente sucesivas; tercero, identifica desarrollo con crecimiento, crecimiento con industrialización, industrialización con aplicación de la ciencia y la tecnología modernas (para su época) y madurez con consumo masivo.

* Secretario de la Rectoría del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).

Las etapas

La sociedad tradicional

Situada en el mundo prenewtoniano, la sociedad tradicional dedicaba gran parte de sus recursos a la agricultura, de la que emanaba una estructura social jerárquica en cuya cima se encontraban los propietarios de la tierra.

El “hecho fundamental”, a decir de Rostow, “era que existía un tope al nivel de la producción obtenible *per capita* [...] el hecho de que no eran asequibles las posibilidades científicas y técnicas modernas o que no se podían aplicar en forma regular y sistemática”.⁴

Las condiciones previas

La clave en esta etapa es que se registre una inversión que genere un producto interno bruto (PIB) superior al incremento de la población, lo que depende de la existencia de dos factores: ciencia y tecnología, y “alguien” que la aplique y se arriesgue.

¿Cómo se expresa lo anterior? En el desarrollo de la industria extractiva y de una agricultura que abastezca de alimentos, estimule mediante la demanda a los nuevos sectores industriales y les transfiera excedentes. En la formación de capital social fijo. Y en un elemento no económico: la sustitución de la elite basada en la tenencia de la tierra por una nueva, orientada a la edificación de una sociedad industrial.

Hay que decir, por último, que la intrusión violenta de una sociedad en otra o el efecto demostrativo ejercido por una sobre otra, también desempeñan en esta etapa un papel fundamental.

El impulso inicial

Tres condiciones definen esta etapa: un aumento en la tasa de inversión de entre 5 y 10% del PIB; el desarrollo de uno o más sectores manufactureros con alta tasa de rendimiento, y la existencia de una estructura política, social e institucional que aproveche los estímulos de expansión en el sector moderno y le dé continuidad al crecimiento.

Si se desagrega lo anterior encontramos dos elementos: la existencia de fondos prestables (locales, pero también del exterior), indispensables para el financiamiento del impulso inicial, y el

“espíritu de empresa”, una nueva elite “preparada para aceptar (y hacer uso de) las innovaciones”.⁵

En resumidas cuentas: el impulso inicial se define “como una revolución industrial, ligada directamente a cambios radicales en los sistemas de producción, cuya consecuencia decisiva se obtiene en el curso de un periodo de tiempo relativamente corto”.⁶

La marcha hacia la madurez

Definida por Rostow como “el periodo en el cual una sociedad ha aplicado, de manera efectiva, toda la gama de los medios de la tecnología moderna [en aquel tiempo] a la masa total de sus recursos”,⁷ la marcha hacia la madurez se evidencia a través de la diferenciación industrial.

La era del alto consumo masivo

En esta etapa los sectores principales de la economía se dirigen hacia los bienes y servicios duraderos de consumo, el ingreso *per capita* aumenta de tal suerte que la mayor parte de la población alcanza niveles de consumo que superan a los productos básicos, se incrementa la población urbana respecto de la rural y la empleada en oficinas o en labores fabriles calificadas sobre la obrera sin calificación.

El estado

El estado es clave en la lectura rostowiana de la historia económica. Indispensable, mejor dicho.

Naturalmente en la primera etapa no existe, se trata del mundo previo al nacimiento de las naciones. Pero en la segunda —las condiciones previas— desempeña dos papeles. El primero tiene que ver con la formación del capital social fijo. Esta tarea, por sus características (largo periodo de gestación y pago, enorme volumen, utilidades que van a la comunidad y no al empresario iniciador), ha estado casi siempre en manos del estado, a tal punto que nuestro autor la califica como “ineludible” para éste. El segundo papel se refiere a la organización de la sociedad de tal forma que “se desarrollen mercados comerciales unificados; [se cree] y mantenga un sistema fiscal e impositivo que desvíe los recursos hacia aplicaciones modernas [...] [y se indique] el camino, en todos los aspectos de la política nacional [...] hacia la modernización de la economía y la sociedad”.⁸



Olor a lluvia, óleo sobre tela, 130 x 118 cm, 1992.

En la etapa del impulso inicial Rostow también encuentra al estado. Aparece, en tanto oferente de capital, movilizando recursos financieros. Aparece, simultáneamente, manejando empresas importantes. Y aparece, aunque no en todos los países, al frente de la industrialización por sustitución de importaciones.

En la marcha hacia la madurez “los sectores principales se determinan [...] también por las políticas de los gobiernos”, afirma Rostow.⁹ Japón es

el ejemplo que toma: las habilidades técnicas y comerciales que acompañaron a los desarrollos agrícolas en las décadas de 1880 y 1890 no podrían haber colocado a Japón en la ruta hacia la madurez si no se hubiera afianzado “toda una serie de industrias nuevas, puestas en marcha, en principio, por la iniciativa del Gobierno”.¹⁰

Por último, en la era del alto consumo de masas el estado desarrolla también una función esencial: asignar grandes recursos al bienestar y la seguri-

dad sociales. Así, Rostow afirma: “el surgimiento del Estado Benefactor constituye la manifestación de una sociedad que se desplaza más allá de la madurez técnica...”¹¹ El estado benefactor tiene como objetivo “lograr objetivos sociales y humanos (incluyendo el aumento de las horas de ocio) que el mecanismo del mercado libre, en su forma menos viciada, no pudo alcanzar”.¹²

El estado mínimo: Friedman y Hayek

Las últimas dos líneas del párrafo anterior dan paso natural a Milton Friedman y a Friedrich A. Hayek, firmes opositores del estado interventor y defensores apasionados del mercado libre.¹³

El mercado libre es resultado del intercambio y la cooperación voluntaria, dice Friedman, y, aunque no funciona solo, constituye el mecanismo más eficiente para maximizar el beneficio individual y distribuir los recursos, limitados por definición.

Si esto es así, ¿por qué razón el estado se mete en el mercado? ¿Por qué si no le toca? Porque lo que le toca —ya lo decía Adam Smith— es proteger a los individuos “de la violencia, tanto si viene del exterior como si procede de los demás ciudadanos”; administrar la justicia y fomentar los “intercambios voluntarios mediante la adopción de reglas generales (las reglas de juego económico y social que siguen los ciudadanos de una sociedad libre)”. También le toca, “proteger a los miembros de la comunidad que no se pueden considerar como individuos responsables”.¹⁴

Al estado no le toca intervenir en el mercado y, sin embargo, dice Friedman, “en el mundo de nuestros días, el gran Estado parece omnipresente”¹⁵ (recordemos que escribe en la década de los ochenta, cuando el estado benefactor opera en casi todo el mundo industrializado). Omnipresente, pero con algunas excepciones. La mejor, Hong Kong, “ejemplo moderno de la libertad de mercado y del gobierno limitado”, donde los hombres de negocios “pueden recoger las ganancias de su éxito, pero también deben soportar los costos de sus errores”.¹⁶ Y en el pasado, el Japón del final del XIX, la Inglaterra de ese siglo y Estados Unidos hasta el arranque de los años treinta; país, este último, donde millones de migrantes prosperaron “porque se les dejó hacer lo que les dio la gana”.¹⁷

El estado no debe ir más allá de las funciones señaladas por Smith hace dos siglos (¿de dónde pues hablar hoy de “neo” liberalismo?), y sin em-

bargo ha ido incrementando su intervención en la economía, lo que acota la libertad económica de los individuos —dice Friedman—, amenaza con liquidar dos siglos de progreso económico y limita, en definitiva, la libertad humana.¹⁸

Limita la libertad de decisión. El que el estado transgreda los límites que le colocaron los pensadores clásicos y respetaron, en alguna época, algunos países, atenta contra la libertad de elegir. El que el estado sea protagonista en el escenario económico, conduce a la servidumbre.

Aquí empatan Friedman y el austriaco-británico Hayek. Intervenir, limitar la libertad para que el individuo escoja cómo va a usar sus ingresos (en tanto consumidor) y en qué va a emplearse (en tanto productor), afecta negativamente todo lo demás. “Quien controla toda la vida económica, controla los medios para *todos* nuestros fines y, por consiguiente, decide cuáles de éstos han de ser satisfechos y cuáles no. Ésta es realmente la cuestión crucial”.¹⁹

La tesis de Hayek es clara: la búsqueda individual de satisfacción de los deseos y de puesta en juego de las capacidades, en el campo económico, no puede ser obstaculizada mediante la imposición o determinación de objetivos sociales, y mucho menos si son permanentes. De ahí que rechace la planificación central, el colectivismo, el socialismo, el totalitarismo y, lo que es más importante para este trabajo, cualquier forma que adopte el estado que vaya más allá de “ayudar a la difusión de los conocimientos y la información y [a] favorecer la movilidad”.²⁰

El razonamiento de Hayek discurre por cuatro vías: la planificación centralizada conduce inevitablemente al control, a fin de cuentas, de toda la vida social; la libertad —garantizada por la propiedad privada— está por encima de la igualdad; sólo es posible la seguridad económica “limitada” y pretender ir más allá, a la “absoluta”, atenta contra la libertad individual; los sistemas totalitarios y colectivistas son intrínsecamente inmorales.

La reconstrucción del estado: Giddens, Przeworsky y Castells

Ni estado benefactor “a la antigua”, ni estado mínimo a la moderna, sino estado conductor y garante del mercado, es la tesis de Anthony Giddens,²¹ Adam Przeworsky²² y Manuel Castells,²³ entre otros.

¡Pero cuidado! Ni los tres autores piensan del mismo modo, ni constituyen una especie de sínte-

sis del estado benefactor y del mal llamado neoliberal; tampoco una de Rostow, por un lado, y de Hayek y Friedman, por otro (Giddens, por ejemplo, se plantea como “tercera vía” frente a la socialdemocracia “a la antigua” o “reformista” y el “thatcherismo”, “neoliberalismo” o “nueva derecha”). Sencillamente coinciden en la idea de no reducir por principio al estado sino reconstruirlo.

En el contexto internacional actual, en donde la productividad y competitividad dependen de la capacidad de los agentes económicos para generar, procesar y aplicar con eficacia la información basada en el conocimiento, y en donde la producción, el consumo y la circulación están organizados a escala global (Castells).²⁴ En un mundo en el que también, al lado y como “atributo sistémico” de lo anterior (y lo afirma el mismo Castells) algunas regiones, países enteros y grandes segmentos de la población de todas partes están perdiendo relevancia (desde la perspectiva de los intereses económicos dominantes) en el nuevo modelo de división internacional del trabajo y, de este modo, se les está excluyendo socialmente.²⁵ En un mundo así, el estado es indispensable. Sin él “no puede haber ni democracia ni mercados”.²⁶

Pero no cualquier estado.

(Antes de meternos de cabeza en la descripción de ese estado, dejemos establecido, aunque sea entre paréntesis, que su existencia e importancia están fuera de duda. La visión simplista de la globalización —dice Castells— “prescinde de la existencia del Estado nación y del papel crucial del gobierno para cambiar la estructura y dinámica de la nueva economía”. Hay y habrá estado, a despecho del mercado, “mientras haya Estados naciones y mientras los gobiernos estén para fomentar los intereses de los ciudadanos y empresas de los territorios bajo su jurisdicción”.²⁷)

Pero no cualquier estado, decíamos.

Se trata de uno, en principio, que fomente estrategias de desarrollo en el contexto de una economía de mercado globalizada, aunque no “planetarizada”. Es decir, en el contexto de una economía “global regionalizada” (véase lo dicho arriba sobre la exclusión).

Y como el desarrollo no se agota en el crecimiento económico sino que es producto de la combinación de muchas y diferentes dimensiones (naturales, políticas, tecnológicas, culturales, temporales, etc.), el estado debe intervenir en diversos campos, no sólo en el económico.

Pero cuidado. Intervenir no es reemplazar. Tampoco es ahogar. El estado ni debe ser borrado o reducido al mínimo (Hayek, Friedman), ni, por el contrario, expandirlo al máximo (totalitarismo). Debe ser *reorganizado* y no simplemente reducido (Przeworsky).²⁸ Debe ser *reconstruido*, no simplemente expandido (Giddens).²⁹

Un nuevo estado, en el contexto actual, que no identifique crecimiento económico con desarrollo, ni sea “socialdemócrata a la antigua” o “neoliberal a la moderna”, debería cumplir varias tareas.

Przeworsky, en un abordaje muy general, señala cuatro:

- Preservar la integridad territorial.
- Promover las condiciones del ejercicio efectivo de la ciudadanía democrática.
- Suministrar un mínimo de seguridad material.
- Distribuir los recursos económicos.³⁰

Giddens, quien coincide con lo anterior, enumera once:

- Suministrar medios para la representación de intereses diversos.
- Ofrecer un foro para conciliar las demandas rivales de esos intereses.
- Crear y proteger una esfera pública abierta, en la que pueda llevarse a cabo un debate libre sobre cuestiones políticas.
- Suministrar una variedad de bienes públicos, incluyendo formas de seguridad y bienestar colectivos.
- Regular los mercados siguiendo el interés público y fomentar la competencia mercantil donde haya amenaza de monopolio.
- Fomentar la paz social mediante el control de los instrumentos de violencia y el mantenimiento del orden.
- Promover el desarrollo activo de capital humano a través de su papel esencial en el sistema educativo.
- Mantener un sistema judicial eficaz.
- Tener un papel directamente económico, como empleador principal, en intervención macro y microeconómica, además de la provisión de infraestructuras.
- Más discutidamente, tener una meta civilizadora.
- Fomentar alianzas regionales y transnacionales y perseguir objetivos globales.³¹

Para terminar

Sea mediante un recorrido de la historia, sea a través de una caracterización crítica del presente, sea por medio de un vistazo informado al futuro inmediato, sea como sea, varios de nuestros autores coinciden en el papel fundamental del estado en el desarrollo y aun en el puro crecimiento económico.

Rostow escribe en los años sesenta; Giddens, Przeworsky y Castells en los noventa. Aquél cuando los años de apogeo del estado benefactor y del pensamiento keynesiano. Éstos cuando se inicia el declive del estado mínimo y del pensamiento neoliberal. Pero todos coinciden en reconocer el indispensable papel del estado en la sociedad. Ciertamente no hablan del mismo estado. Entre uno y otros han pasado Friedman, Hayek y el antiestatismo teórico y práctico. Rostow, receloso respecto del marxismo y la Unión Soviética, tiene frente a sí al estado social y sus antecedentes; los otros tres, el enorme precio del culto al ideal de mercado autorregulado.

La existencia de un estado “gobernador” de la economía y actor central —centralísimo— en el desarrollo, no necesariamente pone en riesgo la libertad tan apasionadamente defendida por Hayek y Friedman. Siempre y cuando la libertad no se absolutice, y menos la individual (bajo el supuesto falso de que el individuo opera siempre de manera racional) y económica (identificando mercado con sociedad). Siempre y cuando el estado se renueve para volverse democrático y eficaz.

¿Podemos esperar eso para México una vez conquistada la alternancia?

Vicente Fox (pero también los partidos políticos) ha vuelto a hablar de “la reforma del estado”. Zedillo lo hizo recién llegado a la presidencia y del *Pacto de los Pinos* sólo surgió una reforma electoral, la de 1996.

En todo caso, y eso es importante decirlo, de lo que habla Vicente Fox es de una “reestructuración orgánica del gobierno federal”, de una *reforma institucional*.³² Y, según parece, eso es también en lo que están pensando los dirigentes del Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática.

Y reforma organizacional no es igual que reforma del estado en el sentido que esto tiene en el presente trabajo.

Reformar al estado significa redefinir su papel respecto del mercado y de la sociedad, no sólo someterlo a procesos de reingeniería o fortalecer el federalismo y la división de poderes.

¿Seguiremos por el rumbo del estado neoliberal? De mantenerse, por ejemplo, la política económica delamadridista–salinista–zedillista, y nada sólido indica lo contrario, la respuesta sería afirmativa.▲

Notas

1. La mención a los jefes de estado o de gobierno no debe entenderse como que atribuimos a ellos —ni siquiera *sobre todo* a ellos— las razones de los cambios. A éstos los explican factores de carácter estructural e histórico de cada nación y de la comunidad internacional en su conjunto. Aunque, naturalmente, los gobernantes les imprimen su sello.
2. “El comportamiento de las sociedades no está determinado exclusivamente por consideraciones de orden económico”, pp.177 y siguientes, en Rostow, Walt Whitman. *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962.
3. *Ibidem*, pp.16-114.
4. *Ibid.*, p.16.
5. *Ibid.*, p.66.
6. *Ibid.*, p.74.
7. *Ibid.*, p.76.
8. *Ibid.*, p.44.
9. *Ibid.*, p.76.
10. *Ibid.*, p.82.
11. *Ibid.*, p.23.
12. *Ibid.*, p.92.
13. Seguiremos aquí, de Friedman, Milton. *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*, Grijalbo, Barcelona, 1980, y de Hayek, Friedrich von. *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 1978.
14. Véase Friedman, Milton. *Op. cit.*, pp. 49-54.
15. *Ibidem.*, p.56.
16. *Ibid.*, p.57.
17. *Ibid.*, p.59.
18. *Ibid.*, p.97.
19. Hayek, Friedrich von. *Op. cit.*, p. 125.
20. *Ibidem.*, p.129. En las páginas de la 167 a la 170 impugna al estado benefactor y entre la 143 y la 144 se refiere expresamente al estado planificador.
21. Giddens, Anthony. *La tercera vía*, Santillana, Madrid, 1999.
22. Przeworsky, Adam *et al.* *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998.
23. Castells, Manuel. *La era de la información: la sociedad red*, vol.1, Siglo XXI, México, 1999.
24. *Ibidem*, p.93.
25. *Ibid.*, p.142.
26. Przeworsky, Adam *et al.* p.35.
27. Castells, Manuel. *Op. cit.*, p.125.
28. *Ibidem*, p.35.
29. *Ibid.*, p.86.
30. Przeworsky, Adam *et al.* *Op. cit.*, p.35.
31. Giddens, Anthony. *Op. cit.*, pp. 61 y 62.
32. *El Financiero*, México, 20 de septiembre de 2000.